

Vergaderjaar 1996–1997

25 161

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de positiebepaling van de Open Universiteit binnen het hoger onderwijs en wijziging van de bestuursorganisatie

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I.	Algemeen deel	2
1.	Inleiding	2
	1.1. Hoofdlijn van het wetsvoorstel	2
	1.2. Doelstelling	2
	1.3. Structuur van de memorie van toelichting	2
2.	Positionering van de Open Universiteit in het hoger onderwijs	3
	2.1. Eigen onderwijstaak	3
	2.2. Innovatie	4
3.	Algemene beschrijving van de bestuursorganisatie	5
4.	De verschillende organen; bevoegdheden en bestuurlijke positie	6
	4.1. De president	6
	4.2. De raad van toezicht	7
	4.3. Het middenniveau	8
	4.3.1. Het college voor promoties	8
	4.3.2. De opleidingscommissie	9
	4.3.3. Medezeggenschap	9
5.	Financiële consequenties	10
6.	Deregulering	10
7.	Advies van de Onderwijsraad	11
	7.1. Het streefbeeld voor de OU	11
	7.2. De innovatietaak	12
	7.3. De bestuursstructuur	13
II.	Artikelsgewijze toelichting	14

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

1.1. Hoofdlijn van het wetsvoorstel

De bestuursorganisatie van de Open Universiteit (OU) vormt een belangrijke ondersteunende voorwaarde voor het toekomstig functioneren van deze instelling. Naast de eigen onderwijsstaak zal de OU een grote impuls moeten geven aan de onderwijsinnovatie voor het hoger onderwijs. Dat vereist een sterk marktgerichte oriëntatie. Daarvoor is eenheid van beleid nodig, die in bestuurlijke zin tot uitdrukking komt in de hier voorgestelde eenheid van leiding.

Kenmerkend voor de bestuursorganisatie is de eenhoofdige leiding, in de persoon van de president van de OU. Verder wordt, in aansluiting op organisatiestructuren bij marktgeoriënteerde organisaties, een raad van toezicht ingesteld. De inrichting van de interne organisatie wordt zoveel mogelijk overgelaten aan de inzichten van het nieuwe topmanagement. Een wettelijke basis voor organen op het middenniveau wordt slechts gegeven, waar rechten gewaarborgd moeten worden (zoals het recht van medezeggenschap) of waar aan de uitoefening van rechten een civiel effect is gekoppeld (zoals het promotierecht). Vanuit deze gedachte is het wetsvoorstel voor de bestuursorganisatie van de OU vrij sober. Waar mogelijk is aangesloten bij het wetsvoorstel Modernisering universitaire bestuursorganisatie, dat op 15 oktober 1996 is ingediend bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken I, vergaderjaar 1996/97, 24 646, nr. 41). Het onderhavige wetsvoorstel geeft een wettelijke basis aan de raad van toezicht, de president, het college voor promoties, de studentenraad en de opleidingscommissies. De ondernemingsraad vindt zijn wettelijke basis in de Wet op de ondernemingsraden.

1.2. Doelstelling

De taak van de OU is tweeledig: het verzorgen van open afstandsonderwijs en het leveren van een bijdrage aan de onderwijsinnovatie voor het hoger onderwijs. In het afgelopen decennium is de OU in haar functioneren vooral gericht geweest op het voorzien in afstandsonderwijs en het produceren van het daartoe benodigde cursusmateriaal. Dat productieproces is nagenoeg voltooid. In de toekomst moet de innovatietaak voor het gehele hoger onderwijsveld meer accent krijgen, naast de continuering van de eigen onderwijsstaak. Dit wetsvoorstel beoogt de bestuursorganisatie van de OU beter toe te snijden op deze tweeledige taakstelling. Versterking van de bestuurskracht is noodzakelijk, opdat de OU snel en flexibel kan inspelen op de dynamische omgeving waarin zij opereert.

1.3. Structuur van de memorie van toelichting

In hoofdstuk 2 worden de voorstellen geplaatst in de beleidscontext van afstandsonderwijs en onderwijsinnovatie. Hoofdstuk 3 beschrijft de bestuursorganisatie op hoofdlijnen in de context van het proces van autonomieversterking. In hoofdstuk 4 worden de bevoegdheden en onderlinge positie van de verschillende organen toegelicht. Hoofdstuk 5 biedt inzicht in de financiële consequenties van de voorstellen. In hoofdstuk 6 worden aspecten van deregulering beschreven. Tot slot wordt in hoofdstuk 7 ingegaan op het advies van de Onderwijsraad met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel.

2. Positionering van de Open Universiteit in het hoger onderwijs

2.1. Eigen onderwijsstaak

De Open Universiteit vervult een belangrijke functie als aanbieder van open afstandsonderwijs. De OU-studenten vormen een heterogeen gezelschap. Sommigen nemen slechts een of enkele modules af, terwijl anderen een gehele opleiding volgen. Met het open karakter van het onderwijsinstituut hangt samen dat er geen toegangsdrempels zijn voor aspirant-studenten. Personen die vanwege het ontbreken van een voldoende vooropleiding niet terecht kunnen bij een universiteit of hogeschool, kunnen wel terecht bij de OU. Daarnaast is er een relatief groot contingent studenten met een voltooide studie in het hoger onderwijs.

De functie van de OU als onderwijsverzorgend instituut moet zich gemakkelijk kunnen aanpassen aan de wijzigingen die zich aan de vraagkant voordoen. Zo laat een analyse van de onderwijsvraag zien dat het beroep op het onderwijsaanbod van de OU door personen met een reeds afgeronde opleiding in het hoger onderwijs groeit. Dit hangt onder meer samen met de behoefte aan permanente educatie. Het beroep op het onderwijsaanbod van de OU vanuit de doelgroepen die aangeduid worden als tweede-kans/tweede-weg studenten, is relatief beperkt.

De verantwoordelijkheid van de overheid voor de onderwijsstaak van de OU is met name gericht op het bieden van toegang tot het hoger onderwijs voor hen, die om persoonlijke redenen daarvoor niet bij de reguliere instellingen terecht kunnen of konden. Dit aspect zal, samen met de nog te bespreken innovatietaak, nadrukkelijk een rol gaan spelen in de bekostigingsrelatie. Daarin zal dan meer dan thans het geval is de nadruk komen te liggen op prestaties.

De OU zal een actief doelgroepenbeleid moeten kunnen voeren, dat er onder meer op gericht is om het relatieve aandeel van de tweede-kans/tweede-weg studenten te laten toenemen. Naast voorlichting lijken cursusprijzen en retributieregelingen daarvoor de geëigende instrumenten. Dit wetsvoorstel biedt daartoe de bestuurlijke basis. Artikel 7.50 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) biedt aan de OU het instrumentarium om zelf uitvoering te geven aan dit onderdeel van het doelgroepenbeleid in de vorm van het vaststellen van het cursusgeld en het treffen van een regeling voor gedeeltelijke vrijstelling van dit cursusgeld.

Voor de toekomst lijkt het een logische vervolgstap dat het beleid erop wordt gericht dat de OU nadrukkelijker een gedifferentieerde benadering zal ontwikkelen voor afnemers van het onderwijsaanbod die gelijk te stellen zijn aan de studenten in het reguliere hoger onderwijs en voor hen die gebruik wensen te maken van de onderwijsdiensten van de OU in een minder gestructureerd, contractueel verband. Met deze behoefte aan flexibiliteit is in het onderhavige wetsvoorstel rekening gehouden.

De studiecetra vormen een belangrijke fysieke component van de onderwijsinfrastructuur van de OU, waarvoor de OU zelf de integrale verantwoordelijkheid moet gaan dragen. Dat past enerzijds bij een beleid waarin de OU actief vorm geeft aan haar onderwijsstaak en het is anderzijds dienend aan de zelfstandige positie die de instelling moet innemen in het geheel van het hoger onderwijs. De met de studiecetra samenhangende bevoegdheden, zoals die in de WHW zijn toegekend aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, komen dan ook met dit wetsvoorstel te vervallen. Hierbij wordt wel van de OU verwacht dat het beleid voor de studiecetra mede dienstbaar is aan de totale

onderwijsinfrastructuur van het land. In concreto betekent dit dat met name die centra die in een bepaalde regio nagenoeg de enige toegang zijn tot het stelsel van hoger onderwijs, een bijzondere bescherming moeten genieten. Voor het oprichten of opheffen van studiecentra is goedkeuring nodig van de raad van toezicht. De studentenraad heeft hierbij adviesrecht. Tussen de raad van toezicht en de minister bestaat een verantwoordingsrelatie. Hierdoor wordt mijns inziens een evenwicht gevonden tussen de onderscheiden belangen die samenhangen met de studiecentra enerzijds en de zelfstandige beleidsvoering van de OU anderzijds.

Tot de versterking van de eigen verantwoordelijkheid voor de onderwijstaak behoort eveneens het toekennen aan de OU van de verantwoordelijkheid voor de omvang van de inschrijfmogelijkheden aan de instelling op grond van beschikbare organisatorische en technische capaciteit. De bevoegdheid die de WHW toekent aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen om de inschrijvingsmogelijkheid voor een bepaalde onderwijseenheid onder bepaalde voorwaarden op te schorten, zal in de toekomstige situatie toekomen aan de president.

In de komende periode zal de eigen onderwijstaak van de OU nevenge-schikt zijn aan de hierna te bespreken onderwijsinnovatietaak. Hierbij zij overigens aangetekend dat ontwikkelingen in het overig hoger onderwijs zich eveneens kunnen richten op het segment van het afstandsonderwijs. Gaandeweg zal moeten blijken op welke wijze de OU hierbij een rol kan spelen en wat de invloed van deze ontwikkeling is op de OU zelf.

2.2. Innovatie

Met de universiteiten en hogescholen is geconcludeerd dat er een achterstand is in te lopen in het gebruik van geavanceerde onderwijstechnologie in het hoger onderwijs. In het rapport van de Stuurgroep Kwaliteit en Studeerbaarheid zijn afspraken opgenomen over de inzet om te komen tot vernieuwing van het hoger onderwijs.

De Open Universiteit heeft in de afgelopen periode haar sporen verdiend op het gebied van onderwijsvernieuwing, hoewel deze inspanning te zeer beperkt is gebleven tot de productie van eigen onderwijsmateriaal en de ontwikkeling van de eigen onderwijsinfrastructuur. De verbreiding en verankering van de kennis en ervaring van de OU in het hoger onderwijs als geheel is onvoldoende uit de verf gekomen. Het toekomstig beleid moet juist daarop gericht zijn.

Voor de vernieuwing van het hoger onderwijs zal een samenwerkingsverband ontstaan tussen de OU en overige instellingen voor hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen. Dat gebeurt in de vorm van een consortium. In de opbouwfase van de samenwerking zullen enkele universiteiten en hogescholen uit Nederland en Vlaanderen hierin participeren. De keuze van de samenstelling van het consortium bij de start is een verantwoordelijkheid van de OU. Het is voor een succesvolle ontwikkeling wenselijk dat in de opbouwperiode een goede verstandhouding en gelijkgestemde ambitie aanwezig zijn bij de samenwerkende instellingen. Daarnaast zullen de partners geografisch gespreid moeten zijn. Op den duur moet het mogelijk zijn dat steeds meer instellingen voor hoger onderwijs in Nederland en België participeren in het samenwerkingsverband.

Het consortium zal gezamenlijk onderwijsmateriaal ontwikkelen, dat voor meer partijen dienstig is. Daarnaast zal in het consortium gewerkt worden aan de ontwikkeling van nieuwe onderwijsvormen en

opbouw van onderwijskundige expertise. Het samenwerkingsverband geeft op deze manier de mogelijkheid om in concrete projecten vorm te geven aan de missie van de OU als onderwijsinnovatiecentrum.

Voor het consortium behoeven geen aparte wettelijke voorzieningen te worden getroffen. In hoofdstuk 8 van de WHW is reeds voorzien in de mogelijkheid dat bekostigde instellingen voor hoger onderwijs samenwerken op grond van een gemeenschappelijke regeling en daartoe desgewenst een samenwerkingsinstituut instellen.

De OU wil het onderwijsinnovatiebeleid ook financieel krachtig ondersteunen. Van de overige partners in het samenwerkingsverband wordt eveneens een herkenbare en substantiële inbreng in het consortium verwacht. Bij de beoordeling van de doelrealisatie van de OU zal een evaluatie van het consortium uitdrukkelijk in de beschouwingen worden betrokken. Een eerste beoordeling zal plaatsvinden in het derde jaar na de daadwerkelijke start van de werkzaamheden in het samenwerkingsverband.

3. Algemene beschrijving van de bestuursorganisatie

Het beleid voor het hoger onderwijs als geheel, en dus ook voor de Open Universiteit als onderdeel daarvan, is gericht op een vergroting van de zelfstandigheid en eigen meesterschap. Met het oog hierop is voor de bekostigde universiteiten een wetsvoorstel Modernisering universitaire bestuursorganisatie (MUB) in behandeling. De hier voorgestelde wijzigingen voor de bestuursorganisatie van de OU sluiten waar mogelijk aan bij de hoofdlijnen van het wetsvoorstel MUB. Het eigen karakter van de OU geeft op onderdelen aanleiding voor een eigen benadering. De kaders voor het proces van autonomievergroting worden gevormd door de eisen die samenhangen met de overheidsverantwoordelijkheid voor macrodoelmatigheid, toegankelijkheid en kwaliteit. Binnen deze kaders, waarop de verantwoordingsrelatie tussen instellingen en overheid is gericht, dient de instellingsautonomie in principe te worden gerespecteerd.

In de afgelopen periode was een nauwere band tussen de OU en de overheid alleszins gerechtvaardigd. Veel moest van de grond af worden opgebouwd, de positie van de OU in het gehele hoger onderwijsbestel was nog niet uitgekristalliseerd noch de behoefte aan het onderwijsaanbod.

De OU komt nu, na de opbouwperiode waarin haar bestaansrecht is bevestigd, terecht in een periode van consolidatie en uitbouw van de open onderwijstaak en vormgeving van de onderwijsinnovatietaak. Daarin moet de OU zo veel mogelijk op voet van gelijkheid kunnen opereren met partners en concurrenten op het gebied van open onderwijs en onderwijsinnovatie. Dit wetsvoorstel voorziet dan ook in een bestuursorganisatie voor de OU die opgevat kan worden als een vervolgstap in het groei-proces van de instelling zelf en die tegelijk beantwoordt aan de eisen die een open onderwijsmarkt in bestuurlijke zin stelt.

Om de bestuurskracht van de OU te versterken wordt een eenhoofdige leiding voorgesteld: de president, onder toezicht van een raad van toezicht. De raad van toezicht bestaat uit ten minste 3 en ten hoogste vijf door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen te benoemen leden en heeft een aantal vast omschreven taken. De raad houdt toezicht op de hoofdlijnen van bestuur via het goedkeuren van strategische documenten. Bovendien heeft de raad de bevoegdheid tot het benoemen, schorsen of ontslaan van de president.

De inrichting van het middenniveau wordt een verantwoordelijkheid van het topmanagement. Het rapport «Verandering in continuïteit» (rapport-Datema, Heerlen juli 1995) geeft een duidelijk en evenwichtig model voor de inrichting van het middenniveau. Dat model geniet brede steun bij de geledingen binnen de instelling. Ook ik acht het een goede verandering indien de huidige organisatie met een facultaire indeling overgaat in een indeling naar clusters van opleidingen, met aan het hoofd van elk cluster een hoogleraar-directeur. Tezamen met de president kunnen de clusterhoofden dan een managementteam vormen.

Een college voor promoties zal belast blijven met de uitoefening van het promotierecht. Voor de medezeggenschap op instellingsniveau zijn een ondernemings- en studentenraad actief. Verder voorziet het wetsvoorstel erin dat per opleiding of groep van opleidingen een opleidingscommissie wordt ingesteld, paritair samengesteld uit studenten en wetenschappelijk personeel.

In dit wetsvoorstel behoeven de examencommissie en het college van beroep voor de examens geen aparte regeling. Deze vinden hun wettelijke grondslag in hoofdstuk 7 van de WHW (resp. de artikelen 7.12 en 7.60 e.v.).

4. De verschillende organen; bevoegdheden en bestuurlijke positie

4.1. De president

De president van de Open Universiteit is belast met het bestuur van de OU in haar geheel en het beheer daarvan. Omdat het hier gaat om een algemene bevoegdheid, wordt ervan afgezien in de wet een nadere omschrijving te geven van deze bevoegdheid. Wel bevat het wetsvoorstel randvoorwaarden waarbinnen deze algemene bevoegdheid wordt uitgeoefend. Deze komen met name tot uiting in de bestuurlijke verhouding tussen de president en de raad van toezicht. De hier bedoelde bestuurlijke verhouding wordt beschreven in de paragraaf over de raad van toezicht.

Gelet op de omvang en de taken – de OU kent geen wettelijke onderzoekaak – van de OU kan mijns inziens worden volstaan met een eenhoofdige leiding. Van groot belang daarbij is dat kwaliteit van het topbestuur tegemoet komt aan de eisen die de markt aan de OU stelt. Daarnaast zal het topbestuur moeten voldoen aan de desiderata die de OU stelt als organisatie voor hoger onderwijs. De eisen van de markt en van de OU als instelling voor hoger onderwijs komen bij het topbestuur samen met de eisen die de OU als organisatie stelt ten aanzien van bestuur en beheer. Eenheid van leiding is daarbij essentieel voor de strategische sturing.

Het topbestuur van de OU moet dus diverse lijnen in zich verenigen, die allemaal te maken hebben met de specifieke positie en taken van de OU: functioneren als onderwijsorganisatie en tevens functioneren als bedrijf voor het hoger onderwijs en de innovatieprocessen binnen het hoger onderwijs. De ervaring bij de OU in de afgelopen periode heeft geleerd dat een meerhoofdige leiding onvoldoende bestuurskracht kon ontwikkelen voor een dergelijk instituut.

Bij de overige universiteiten bestaat het college van bestuur uit drie personen, waarvan de rector magnificus de verpersoonlijking is van het academisch gezag. In het huidig college van bestuur van de OU komt de rector magnificus niet voor. De verandering van het topbestuur in een

eenhoofdige leiding betekent derhalve niet tevens ook een kwalitatieve verandering.

Gelet op de taken van de OU, met name bij de onderwijsinnovatie, zal de president over voldoende academisch gezag dienen te beschikken. Dat lijkt vooral van belang voor een succesvolle ontwikkeling van het consortium. Bij de OU kan derhalve volstaan worden met een eenhoofdige leiding, mits de eisen die voortvloeien uit de instelling als zodanig en uit de taken, tot uiting komen in de kwaliteiten van de persoon van de president.

De president zal niet in isolement functioneren. Een managementteam, zoals voorgesteld in het rapport «Verandering in continuïteit», biedt hiervoor een goede waarborg. Het managementteam bestaat uit de hoogleraren-directeur, die aan het hoofd staan van de verschillende clusters van opleidingen en uit de directeurs van de overige eenheden op het middenniveau van de OU. De president is voorzitter van het managementteam. Deze organisatiestructuur maakt het topbestuur van de OU minder kwetsbaar. In geval van afwezigheid of ontstentenis van de president zullen diens taken worden waargenomen conform een door de raad van toezicht op te stellen regeling.

4.2. De raad van toezicht

De raad van toezicht is een bestuursorgaan van de OU zelf, belast met het toezicht op het bestuur van de OU. De benoeming, schorsing en ontslag van de president is een belangrijke bevoegdheid van de raad van toezicht. In de huidige situatie is deze bevoegdheid voorbehouden aan de overheid. De bevoegdheden die in dit wetsvoorstel zijn neergelegd, zijn een instrument voor het functioneren van dit orgaan als toezichthouder op hoofdlijnen. De verantwoordelijkheid voor de dagelijkse gang van zaken is een exclusieve verantwoordelijkheid van de president.

Deze besturingsfilosofie vindt zijn wettelijke vertaling in de verantwoordingsrelaties: de president is verantwoording verschuldigd aan de raad van toezicht; de raad van toezicht is verantwoording verschuldigd aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over zijn eigen handelen als toezichthouder. De raad van toezicht vormt de formele bestuurlijke schakel tussen de minister en de instelling. De president blijft hierin wel het operationele aanspreekpunt voor de minister, aangezien de president belast is met de dagelijkse gang van zaken.

De verantwoordingsrelaties worden geconcretiseerd in de inlichtingenplicht. Desgevraagd dient de president inlichtingen te verschaffen aan de raad van toezicht. De verantwoordingsrelatie tussen de raad van toezicht en de minister komt op analoge wijze tot uiting in de inlichtingenplicht van de raad van toezicht.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft de bevoegdheid om leden van de raad van toezicht te benoemen, te schorsen en eventueel te ontslaan. De betrokkenheid van de medezeggenschapsorganen bij bestuursbenoemingen is wettelijk gewaarborgd.

De introductie van een raad van toezicht geeft uitdrukking aan de terugtred van de overheid. De vigerende wetgeving verschaft de minister de mogelijkheid om, als ultimum remedium, bij algemene maatregel van bestuur in te grijpen indien er sprake is van bestuurlijke verwaarlozing. Deze bevoegdheid wordt geschrapt, omdat zij op gespannen voet staat met de nieuwe bestuursfilosofie, waarin het toezicht is toebedeeld aan

een raad van toezicht. Deze raad bezit ook de instrumenten om bij verwaarlozing in te grijpen. In een dergelijke constructie resteert voor de minister de bevoegdheid om de raad van toezicht ter verantwoording te roepen over zijn handelen en eventueel maatregelen te nemen in de richting van de raad van toezicht. Aan een wettelijke grondslag voor een taakverwaarlozingsregeling binnen de OU bestaat geen behoefte, aangezien de president in dat geval op grond van zijn algemene bevoegdheid kan ingrijpen in het middenniveau. De OU kent immers op het middenniveau geen organisatie-eenheden met geattribueerde bevoegdheden.

4.3. Het middenniveau

In dit wetsvoorstel wordt de inrichting van de interne organisatie van de Open Universiteit grotendeels overgelaten aan de inzichten van het topbestuur. Het voorschrijven van een wettelijk stramien daarvoor kan immers belemmerend werken op de behoefte van het management snel in te spelen op de eisen van de markt, ook in organisatorische zin. De interne organisatie is, als onderdeel van het bestuurs- en beheersreglement, onderworpen aan procedures van medezeggenschap en heeft de goedkeuring van de raad van toezicht.

Op dit onderdeel wijkt dit wetsvoorstel af van het wetsvoorstel Modernisering universitaire bestuursorganisatie. Daar is aan de faculteit een wettelijke basis gegeven als waarborg van de verwevenheid van onderwijs en onderzoek. Omdat dit argument voor de OU niet geldt – de OU heeft immers geen wettelijke onderzoekaak –, krijgen slechts de organen waaraan bevoegdheden toe dienen te komen op basis van de wet zelf, onder het niveau van de president een wettelijke verankering. Het betreft hier het college voor promoties, de opleidingscommissie en de studentenraad in het kader van de medezeggenschap. De ondernemingsraad vindt zijn wettelijke basis in de Wet op de ondernemingsraden.

4.3.1. Het college voor promoties

Het achterwege laten van een wettelijke verankering van het midden-niveau als zodanig, maakt het noodzakelijk om een uitspraak te doen over het beleggen van het promotierecht als een bevoegdheid van een universitaire organisatie met civiel effect.

Het verlenen van het doctoraat en het doctoraat honoris causa is bij uitstek een academische aangelegenheid. In het wetsvoorstel MUB wordt voorgesteld om deze bevoegdheid te beleggen bij een college voor promoties. Onder de huidige WHW is deze bevoegdheid bij de OU gelegd bij het college van hoogleraren. Er is geen aanleiding op dit punt af te wijken van het wetsvoorstel MUB. Daarom blijft voor het college voor promoties een wettelijke grondslag bestaan.

Behalve het promotierecht heeft het college van hoogleraren ingevolge het huidige artikel 11.17, tweede lid, van de WHW de bevoegdheid om de onderwijs- en examenregeling vast te stellen.

In dit wetsvoorstel wordt de bevoegdheid om de onderwijs- en examenregeling vast te stellen toegekend aan de president. Daarbij heeft de president de vrijheid een proces in te richten waarin deze regeling tot stand kan komen. Het ligt voor de hand dat het professionele midden-niveau hierbij betrokken wordt. Mede ook vanwege het uitgangspunt dat de president academisch gezag dient te genieten en de onderwijs- en examenregeling tot uitvoering gebracht dient te worden in een meer marktconforme omgeving dan elders in het wetenschappelijk onderwijs, ben ik van mening dat de bevoegdheid tot het vaststellen van de onderwijs- en examenregeling gelegd kan worden bij de president. Wel

dient het bestuurs- en beheersreglement, dat de goedkeuring behoeft van de raad van toezicht, regels te bevatten voor de wijze van totstandkoming van de onderwijs- en examenregeling. Hierdoor is een zorgvuldige voorbereiding ervan voldoende gewaarborgd.

4.3.2. De opleidingscommissie

Voor de verschillende opleidingen of clusters van opleidingen worden opleidingscommissies ingesteld, die paritair zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van studenten en wetenschappelijk personeel. De opleidingscommissie staat onder voorzitterschap van de eerstverantwoordelijke voor de desbetreffende opleiding.

In de opleidingscommissie kan overleg plaatsvinden tussen de geledingen die bij een opleiding zijn betrokken: studenten, docenten en degene die bestuursbevoegdheden heeft voor die opleiding. De opleidingscommissie is tevens een adviesorgaan voor de bestuurlijke entiteit die verantwoordelijkheid draagt voor de opleiding. Die entiteit kan de hoogleraar-directeur zijn van een bepaald cluster van opleidingen. Ook is denkbaar dat de opleidingsverantwoordelijkheid wordt gemandateerd aan een opleidingsdirecteur of opleidingsdecaan. De wettelijke verankering van de opleidingscommissie wil erin voorzien dat opleidingsgewijs een adviesforum bestaat waarin op gestructureerde wijze de direct bij een opleiding betrokkenen hun ervaringen en inzichten via een advies kenbaar kunnen maken aan de opleidingsverantwoordelijke. De heterogeniteit aan de vraagkant kan zijn weerspiegeling vinden in de samenstelling van de studentendelegatie in de opleidingscommissies. Het wetsvoorstel bevat hiervoor geen belemmeringen.

4.3.3. Medezeggenschap

De medezeggenschap van het personeel krijgt binnen de OU gestalte in de ondernemingsraad. De medezeggenschap van studenten komt langs twee lijnen tot uiting. In de eerste plaats vinden studenten in de opleidingscommissies een basis voor inspraak op het niveau van de opleiding. Daarnaast wordt de studentenraad voor de medezeggenschap van studenten gecontinueerd op het niveau van de instelling.

De ondernemingsraad

De medezeggenschap van het personeel krijgt gestalte in een ondernemingsraad. Een daartoe strekkende algemene maatregel van bestuur op basis van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) is met terugwerkende kracht in werking getreden met ingang van 1 november 1995 (besluit van 14 juni 1996, Stb. 315) houdende de van toepassingverklaring van de Wet op de Ondernemingsraden op de Open Universiteit, de openbare academische ziekenhuizen, de Koninklijke Nederlands Akademie van Wetenschappen, de Koninklijke Bibliotheek en de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek, Stb. 315). Aangezien de OU geen typische overheidstaak vervult – het verzorgen van hoger afstandsonderwijs en bijdragen aan onderwijsinnovatie zijn niet als zodanig aan te merken – is deze instelling onder het medezeggenschapsregime van de WOR voor de private sector gebracht. Daarom is de WOR van toepassing met uitzondering van hoofdstuk VII B, dat de specifieke bepalingen voor de overheidsorganen bevat.

De studentenraad

De WHW voorziet al in een studentenraad. Dit wetsvoorstel beoogt daarin geen verandering te brengen, noch een principiële wijziging aan te

brenge in de bevoegdheden van de studentenraad. Wel is uiteraard de positie van de studentenraad geherdefinieerd in verband met de introductie van de nieuwe bestuursorganen, die in de plaats komen van de bestuursorganisatie met een college van bestuur en bestuursraad.

De medezeggenschap van de studentenraad omvat een algemene adviesbevoegdheid omtrent aangelegenheden die betrekking hebben op de relatie tussen studenten en de OU. Daarnaast is het bij een aantal aangelegenheden gewenst dat de studentenraad expliciet in de gelegenheid wordt gesteld advies uit te brengen of gehoord te worden. Het betreft bijvoorbeeld het beleid met betrekking tot de studiecetra, de studiebegeleiding en overige voorzieningen voor studenten, alsmede de benoeming van bestuurders. De instemmingsbevoegdheid van de studentenraad richt zich uitsluitend op de vaststelling van het eigen reglement.

Geschillenregeling

Er kan worden afgezien van het handhaven van een aparte geschillencommissie voor geschillen inzake het instemmingsrecht van de studentenraad. De president stelt het reglement vast en heeft daartoe de instemming nodig van de studentenraad. Het vaststellingsbesluit van de president is onderworpen aan de goedkeuring van de raad van toezicht. Het ligt daarom voor de hand dat de raad van toezicht een functie heeft in die gevallen waarin de president de instemming van de studentenraad niet verwerft en toch het reglement wil vaststellen. In dat geval toetst de raad of de president bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid kan vasthouden aan zijn wens om het reglement vast te stellen. Om een bestuurlijke impasse te vermijden heeft de raad van toezicht de bevoegdheid een bemiddelingsvoorstel te doen aan de president en de studentenraad, dan wel een bindend besluit te nemen.

5. Financiële consequenties

Een gevolg van het wetsvoorstel is een vereenvoudiging van de bestuursorganisatie met heldere verantwoordelijkheden voor alle actoren. De beoogde veranderingen zullen niet leiden tot vermindering van het aantal personeelsleden, noch anderszins tot een vermindering van bestuurslasten. De kosten van de raad van toezicht en de ondersteuning daarvan zullen door de Open Universiteit uit eigen budget bestreden moeten worden.

De transformatie van de bestuursorganisatie kan binnen de huidige (budgettaire) kaders worden bereikt. De versterking van de onderwijs-innovatietaak wordt eveneens binnen de bestaande bekostiging van de OU gerealiseerd.

6. Deregulering

Bij de vormgeving van de wettelijke bepalingen is getracht de mate van detaillering zoveel mogelijk te beperken. Daarbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- a. Wettelijke bepalingen over zaken die de instelling zelf kan regelen, zijn achterwege gelaten. Een voorbeeld hiervan is het ontbreken van een algemene regeling voor het middenniveau.
- b. Er is afgezien van het regelen van zaken die als vanzelfsprekend beschouwd mogen worden. Het begrip «bestuur» bijvoorbeeld is zo ruim, dat hieronder tevens de bevoegdheid mag worden begrepen tot het geven van uitvoeringsregelingen, zodat aparte vermelding van dit laatste in de wetteksten achterwege kan blijven.

In de artikelsgewijze toelichting wordt ervan afgezien minutieus aan te geven welke van de bovenstaande punten op de voorgestelde wettekst van toepassing is.

7. Advies van de Onderwijsraad

De Onderwijsraad heeft op 19 juni 1996 advies uitgebracht over het onderhavige wetsvoorstel (9600068/3T) en heeft daarbij, op mijn verzoek, met name aandacht besteed aan de positie van de Open Universiteit in het toekomstig stelsel van hoger onderwijs.

De Onderwijsraad merkt op dat een helder streefbeeld wat betreft de toekomstige positie van de OU ontbreekt. In afwachting van het ontwikkelen en wettelijk vastleggen van de lange termijnvisie kan volgens de Raad op de huidige voet gedurende een overgangstermijn van enkele jaren verder worden gewerkt. De Raad concludeert voorts dat het wetsvoorstel geen dragende motivering biedt ter rechtvaardiging van de keuzen die daarin ten aanzien van de innovatietaak worden gedaan, zowel principieel als wat betreft de uitwerking. Derhalve acht hij de opportuniteit van het wetsvoorstel, althans wat de innovatietaak betreft, onvoldoende aangetoond. De voorgestelde bestuursstructuur heeft in hoofdlijnen de instemming van de Raad. In het volgende ga ik in op het inhoudelijk commentaar van de Onderwijsraad en zijn conclusies.

7.1. Het streefbeeld voor de OU

De Onderwijsraad mist een duidelijke keuze ten aanzien van het doel waarnaar op termijn wordt gestreefd. Hij gaat er in zijn advies van uit, dat de uitbreiding van de taak van de OU met onderwijsinnovatie te beschouwen is als het belangrijkste onderdeel van het wetsvoorstel. Hij baseert deze opvatting op de considerans bij het wetsvoorstel.

Mede op basis van het rapport «Verandering in continuïteit» en het daarover gevoerde algemeen overleg met de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 23 november 1995 wordt met dit wetsvoorstel beoogd duidelijk aan te geven dat de taak van de OU tweeledig is: zelf open afstandsonderwijs verzorgen en bijdragen aan de onderwijsinnovatie in het hoger onderwijs. De herbezinning op de taak van de OU heeft dan ook, naast het wettelijk positioneren van de innovatietaak, geleid tot de niet minder belangrijke conclusie dat de eigen onderwijstaak gecontinueerd zal worden. Wat de innovatietaakstelling betreft wijs ik erop dat reeds vanaf de oprichting van de OU aan deze instelling een bijzondere plaats toebedacht werd binnen het stelsel van hoger onderwijs met het oog op de curriculumontwikkeling. Daaraan lag mede ten grondslag de gedachte dat bij de invoering van nieuwe technologieën en modularisering in het onderwijs gestreefd moet worden naar vormen van intensieve samenwerking vanwege de hoge kosten die daaraan zijn verbonden en optimale inzet van expertise. In het genoemde rapport wordt geconstateerd dat de innovatietaak niet goed uit de verf is gekomen. Tot een structureel organisatorisch kader daarvoor is het nog niet gekomen. Ook in de sfeer van de bekostiging is tot nu toe uitsluitend rekening gehouden met de eigen onderwijstaak van de OU en de daaraan verbonden innovatie.

Met dit wetsvoorstel wordt de innovatietaak van de OU voor het hele segment van het hoger onderwijs expliciet geduid als een wettelijke taak van de instelling. Daarmee samenhangend zal ook in het bekostigingsarrangement voor de OU de innovatietaak een rol kunnen gaan spelen.

Met deze accentverschuiving in de taakstelling van de instelling komt tevens de vraag aan de orde welke positie de OU daarbij het beste kan innemen in het bestel van het hoger onderwijs. Uitdrukkelijk is daarbij,

mede naar aanleiding van het eind vorig jaar met de vaste kamercommissie gevoerde overleg, de voorkeur gegeven aan continuering van een instelling met een eigen identiteit.

De keuze die er in het wetsvoorstel is gemaakt sluit aan bij het rapport «Verandering in continuïteit», in die zin dat er bij een continuering van de eigenstandigheid van de instelling en van de eigen onderwijsstaak van de OU een accentverschuiving plaatsvindt ten gunste van de onderwijsinnovatie. Een keuze voor óf uitsluitend een eigen onderwijsstaak óf uitsluitend een onderwijsinnovatietaak, al dan niet als «servicecenter», is niet aan de orde.

Derhalve is in dit wetsvoorstel een helder toekomstbeeld voor de OU gegeven.

7.2. De innovatietaak

De Onderwijsraad vindt de opportuniteit van het wetsvoorstel wat betreft de innovatietaak onvoldoende aangetoond. Dit hangt samen met de visie die de Raad neerzet voor deze taak, namelijk dat het verstandiger is dat de OU haar toegevoegde innovatieve waarde zou moeten beperken tot haar kernkwaliteit: het geven van open afstandsonderwijs. Wellicht lag aan deze visie ten grondslag de perceptie van de Raad, dat de OU een monopoliepositie zou verkrijgen voor onderwijsinnovatie in het hoger onderwijs. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de OU deze taak van de universiteiten en hogescholen gaat overnemen. Alle instellingen voor hoger onderwijs zijn voortdurend bezig met onderwijsinnovatie. Beoogd wordt dat de OU vanuit haar specifieke expertise in netwerkstructuren en samenwerkingsverbanden participeert ter bevordering van de onderwijsinnovatie. De samenwerking die vorm zal krijgen in het consortium is daarbij een concrete stap.

De Onderwijsraad acht het ongewenst dat op voorhand een beperking wordt aangebracht in het aantal instellingen dat kan participeren. Zoals ook al eerder in deze toelichting aangegeven, is in de opbouwfase om praktische redenen de omvang van het consortium beperkt. Op den duur zal deelname door alle instellingen voor hoger onderwijs mogelijk zijn.

De Onderwijsraad meent dat het consortium vooral functioneel kan zijn ten aanzien van de kernfunctie, het open afstandsonderwijs. Hij vindt het consortium in het kader van de innovatiedoelstelling onvoldoende helder uitgewerkt en vraagt, mede met het oog op de aangekondigde evaluatie ervan, aandacht voor enkele thema's.

Zo acht de Onderwijsraad het collectieve belang van de instellingen met betrekking tot het toewijzen van innovatietaken aan de OU onhelder, evenals het open of gesloten karakter van het consortium. Zoals hiervoor reeds aangegeven behouden de instellingen voor het hoger onderwijs een eigen verantwoordelijkheid voor onderwijsinnovatie. Een exclusieve toewijzing van deze taak aan de OU is niet aan de orde. Dat neemt niet weg dat de instellingen voor hoger onderwijs een belang hebben bij een goed functionerend consortium. Daarbij is reeds gebleken van een daadwerkelijke bereidheid tot samenwerking. In dit samenwerkingsverband van een aantal instellingen in Nederland en Vlaanderen worden praktische antwoorden gezocht op de nieuwe eisen die het gevolg zijn van voor ieder geldende ontwikkelingen. Deze antwoorden hebben een generiek karakter en worden ontwikkeld, geproduceerd, geïmplementeerd en geëvalueerd in de concrete context van bestaande onderwijsprogramma's. Daardoor kunnen zij door ieder van de deelnemende instellingen en eventueel door andere instellingen op eigen wijze en conform eigen behoeften worden gebruikt. Per project bestaat de mogelijkheid om met instellingen samen te werken die niet bij het consortium zijn aangesloten. Op deze wijze wordt openheid gegeven van het consortium naar andere instellingen.

Voorts vraagt de Onderwijsraad opheldering over de bestuursstructuur en bestuurskracht van het consortium. Zoals al eerder in deze toelichting beschreven, is de bestuurlijke vormgeving van het samenwerkingsverband een verantwoordelijkheid van de participerende instellingen zelf, binnen de algemene kaders – althans wat de Nederlandse deelnemers betreft – van de WHW. De inrichting en taak van het consortium is een zaak van de deelnemende instellingen. De OU is daarbij aanspreekbaar op haar eigen onderwijs- en onderwijsinnovatietaak. Of en op welke wijze de OU deze taken realiseert in consortiumverband, is een verantwoordelijkheid van de OU zelf.

De Onderwijsraad merkt op dat onduidelijk is met welke projectmatige activiteiten men denkt van start te gaan en wat de verwachte «opbrengst» is in relatie tot de voorgenomen investeringen. Daarover kan het volgende worden opgemerkt. De OU neemt zich voor een, in enkele jaren op te bouwen, structureel budget aan te wenden voor de onderwijsinnovatietaak. De concretisering naar projecten is een verantwoordelijkheid van de OU, zij het dat daarbij de algemene beleidslijnen voor het hoger onderwijs een belangrijke rol dienen te spelen. Projectmatige activiteiten zijn in ontwikkeling. Zo kan thans reeds worden opgemerkt dat in het kader van het programma kwaliteit en studeerbaarheid concretisering van de innovatietaak naar projecten op gang is gekomen. Een kosten-baten analyse van de innovatieve activiteiten zal onderdeel uitmaken van de evaluatie van het consortium. Daarnaast dient uiteraard verantwoording van het innovatiebudget plaats te vinden in de reguliere verslaglegging van de OU.

Tenslotte vraagt de Onderwijsraad zich in dit verband af of het onmisbare commitment van de medewerkers van de betrokken instellingen op het niveau van de opleidingen niet te optimistisch wordt ingeschat. Mij zijn geen signalen bekend waaruit zou blijken dat de medewerkers op het niveau van de opleidingen bij de in het consortium samenwerkende instellingen zich niet verbonden zouden voelen met de beoogde projecten. Anderzijds is mij gebleken dat de belangstelling om gezamenlijke projecten op te zetten en uit te voeren duidelijk bij vele instellingen leeft, zowel op het niveau van de colleges van bestuur, alsook op het niveau van de faculteiten.

Overigens ben ik het met de Onderwijsraad eens dat de door hem aangestipte onderwerpen onderdeel behoren te zijn van de uit te voeren evaluatie.

7.3. De bestuursstructuur

De Onderwijsraad merkt op dat de wettelijke bepalingen, behoudens die onder A van artikel I, uitsluitend de bestuursstructuur betreffen. Inderdaad is de bestuursorganisatie het centrale thema van het wetsvoorstel, waarbij de taak en positie van de OU specifieke randvoorwaarden stellen. De bestuurlijke organisatie is een ondersteunend instrument ter verwezenlijking van de tweeledige taakstelling van de OU.

De Raad zou er de voorkeur aan geven dat als insteek zou worden gekozen dat alleen in dwingende gevallen wordt afgeweken van het wetsvoorstel Modernisering universitaire bestuursorganisatie. De invalshoek van het wetsvoorstel is een andere. De OU neemt in het domein van het hoger onderwijs een zodanige eigen taak en positie in, dat een eigen benadering van de bestuursorganisatie gerechtvaardigd is. Waar mogelijk wordt daarbij aangesloten bij het wetsvoorstel voor de bestuursorganisatie van de overige universitaire instellingen. Door deze systematiek wordt enerzijds recht gedaan aan de eigen identiteit van de OU en kan anderzijds worden voorkomen dat per onderdeel opnieuw en

in nagenoeg gelijke bewoordingen een afwijking van het algemene stamien voor de universiteiten moet worden beargumenteerd.

Wat de positie van studenten betreft ben ik, met de Raad, van oordeel dat deze zoveel mogelijk analoog dient te zijn aan de positie van studenten bij de overige instellingen. Een kenmerkend voorbeeld daarvan vormt de introductie van de opleidingscommissie. De heterogeniteit van de studentenpopulatie en de fysieke spreiding van de studiecentra stellen evenwel ook grenzen aan het doorvoeren van de analogie. Dat neemt niet weg dat in de uitwerking van de medezeggenschap van de studenten in het reglement voor de studentenraad de partijen zelf nadere invulling kunnen geven aan de positie van studenten.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I onderdeel A

Artikel 1.3, derde lid, van de WHW vermeldt als taak van de OU het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs. Daarnaast heeft de OU al geruime tijd een tweede taak, nl. het leveren van een bijdrage aan de vernieuwing binnen het regulier hoger onderwijs. Gelet op het toenemend belang hiervan (zie ook paragraaf 2.2 van het algemeen deel) is het gewenst de innovatietaak een wettelijke grondslag te geven.

Artikel I onderdeel B

Ingevolge artikel 7.32, derde lid, geschiedt inschrijving bij de Open Universiteit thans uitsluitend voor een onderwijseenheid (cursus).

Voorgesteld wordt om bij de OU als standaard inschrijvingsvorm de opleiding te introduceren met daarnaast de mogelijkheid om in te schrijven voor een of meer onderwijseenheden; genoemd artikellid dient hiertoe te worden gewijzigd. Met deze wijziging wordt een basis gelegd voor het gewenste doelgroepenbeleid; zie in dit verband ook paragraaf 2.1 van het algemeen deel.

Artikel I onderdeel C

De eerste volzin van artikel 7.34, derde lid, geeft voor de studenten van de OU een aanvulling op de rechten verbonden aan de inschrijving, t.w. het ontvangen van het benodigde cursusmateriaal en de daarbij behorende begeleiding. Omdat deze begeleiding ook op andere wijzen kan plaatsvinden dan vanuit de regionale studiecentra, is genoemde bepaling daaraan aangepast.

Artikel I onderdeel D

In verband met de wijziging in onderdeel B dient artikel 7.50, eerste lid, te worden aangepast. Gekozen is voor een formulering die ruimte biedt voor de vaststelling van een gedifferentieerd cursusgeld naar de onderscheiden inschrijvingsvormen.

Artikel I onderdeel E

In artikel 7.55 is de minister bevoegd verklaard de inschrijving voor een onderwijseenheid te beperken op grond van de beschikbare organisatorische en technische capaciteit. In het kader van de vergroting van de zelfstandigheid van de OU acht ik het wenselijk een eventuele beperking

van de inschrijving aan het instellingsbestuur over te laten. Artikel 7.55 biedt na de desbetreffende wijziging daarvoor de wettelijke basis.

Artikel I onderdeel F

Artikel 11.1

Dit artikel komt in belangrijke mate overeen met het bestaande artikel 11.1. Het eerste lid van dat artikel 11.1 is geschrapt, omdat de bestuursraad in de nieuwe structuur niet als zodanig terugkeert. Dat de president een bestuursorgaan van de OU is, blijkt uit de aan hem in het eerste lid toebedeelde algemene bevoegdheden. Een uitvoeriger taakomschrijving van de president naar het model van het huidige artikel 11.3 is niet langer nodig, omdat de taakafbakening ten opzichte van de bestuursraad niet meer aan de orde is; de taken en bevoegdheden van de raad van toezicht zijn neergelegd in artikel 11.6.

In de taakomschrijving van de president zijn – vergeleken met de huidige overeenkomstige bepaling – in de zinsnede «het bestuur van de zaken van de Open Universiteit» de woorden «de zaken van» geschrapt, zulks om duidelijker tot uitdrukking te brengen dat de bestuurs- en beheerstaak van de president zich niet beperkt tot aangelegenheden van vermogensrechtelijke aard. De taakomschrijving van de raad van toezicht in 11.6, eerste lid, is op vergelijkbare wijze vorm gegeven.

Anders dan in de hoofdstukken 9 en 10 is in dit artikel niet expliciet geregeld wie de OU in en buiten rechte vertegenwoordigt. Gelet op het gestelde in het eerste lid komt deze bevoegdheid aan de president toe; anders dan bij de andere universiteiten en hogescholen is er bij de OU immers sprake van een eenhoofdige leiding.

Artikel 11.2

In dit artikel wordt de materie geregeld die tot nu toe is geregeld in de artikelen 11.2 en 11.12, eerste lid. Belangrijk verschil met de huidige regeling is dat benoeming, schorsing en ontslag niet zullen geschieden bij koninklijk besluit maar door de raad van toezicht, gehoord de medezeggenschapsorganen. Dit vloeit voort uit de nieuwe opzet voor de bestuursorganisatie, zoals beschreven in hoofdstuk 4 van het algemeen deel.

Thans is geregeld dat de leden van het college van bestuur opnieuw benoembaar zijn. Dit is niet ten aanzien van de president geregeld, aangezien deze mogelijkheid evenzeer bestaat zonder expliciete bepaling; er is immers geen sprake van een wettelijke belemmering.

Nieuw is een beperkte en voor de hand liggende bepaling inzake incompatibiliteiten. Hierdoor wordt voorkomen dat de president verzeild raakt in een onwerkbaar belangenconflict.

Artikel 11.3

Deze bepaling regelt de onderwerpen die thans zijn opgenomen in de artikelen 11.13, eerste lid, 11.14, eerste lid, en 11.17, tweede lid.

Met betrekking tot het eerste lid wordt opgemerkt dat het bestuurs- en beheersreglement in de plaats komt van twee afzonderlijke reglementen. De samenvoeging en de daaruit voortvloeiende naamswijziging beogen de introductie te markeren van het integraal management door de president. Het voorschrift in de huidige artikelen 11.13, tweede lid, en 11.14, tweede lid, is in die zin gehandhaafd dat het reglement binnen de toekomstige situatie de goedkeuring van de raad van toezicht behoeft; zie het voorgestelde artikel 11.6, tweede lid onderdeel a.

Een wijziging ten opzichte van de huidige regeling is de toekenning aan de president van de bevoegdheid om de onderwijs- en examenregeling

vast te stellen. Voor de onderbouwing van deze wijziging verwijs ik naar paragraaf 4.3.1 van het algemeen deel.

Artikel 11.4

Dit artikel schept een duidelijke relatie tussen de raad van toezicht en de president. De verantwoordingsplicht jegens de minister, zoals thans geregeld in artikel 11.5, tweede lid, komt te vervallen; dit hangt samen met de vergroting van de zelfstandigheid van de OU en de nieuwe opzet van de bestuursorganisatie binnen de OU. Wel dient de president de minister desgevraagd te informeren. Achte de minister actief handelen geboden naar aanleiding van de hem beschikbaar gestelde of ter beschikking staande informatie, dan is niet de president maar de raad van toezicht de aangewezen gesprekspartner, zo valt af te leiden uit artikel 11.7.

Artikel 11.5

Dit artikel regelt de materie die thans voor de bestuursraad is geregeld in de artikelen 11.7, 11.8, 11.9, 11.11 en 11.12, tweede lid. Op enkele verschillen met de huidige regeling voor de bestuursraad wordt hieronder ingegaan.

Met betrekking tot de omvang van de raad van toezicht wordt opgemerkt dat dit college een geringer aantal leden kent (ten minste drie en ten hoogste vijf) dan de huidige bestuursraad. Op dit punt is aangesloten bij de regeling van het wetsvoorstel Modernisering universitaire bestuursorganisatie. Naar mijn mening geldt ook voor de OU dat het toezicht op de instelling het best kan worden uitgeoefend door een orgaan van een beperkte omvang. Een dergelijke omvang biedt mijns inziens meer waarborgen voor een efficiënte besluitvorming en een slagvaardig beleid.

Ook ten aanzien van de wijze van benoeming van de leden (bij ministerieel in plaats van bij koninklijk besluit), de betrokkenheid van de medezeggenschapsorganen daarbij en de incompatibiliteitsregeling is aangesloten bij genoemd wetsvoorstel. Dit is tevens in overeenstemming met de algemene lijn om het stelsel van benoemingen bij koninklijk besluit te verlaten. De bepaling inzake de herbenoeming van de leden van de raad van toezicht komt te vervallen.

Artikel 11.6

Op grond van het voorgestelde artikel 11.1, eerste lid, is de president belast met het bestuur en beheer van de OU, voor zover in het onderhavige hoofdstuk geen taken en bevoegdheden aan de raad van toezicht zijn toegekend. Op een enkele uitzondering na zijn de taken en bevoegdheden van de raad in artikel 11.6 neergelegd.

Op deze taken en bevoegdheden kan de raad van toezicht worden aangesproken door de minister, aan wie hij verantwoording is verschuldigd. Aangezien de minister buiten zijn verhouding met de raad en eventuele bekostigings sancties geen middelen tot beïnvloeding ten dienste staan, luistert de omschrijving van het takenpakket zeer nauw. Centraal daarbij staat een aantal nauwkeurig in de wet omschreven goedkeuringsbevoegdheden ten aanzien van documenten die de strategische positie van de OU meebepalen. Daarnaast is in artikel 11.6, eerste lid, aangegeven dat de raad van toezicht het college van bestuur met raad terzijde staat. Deze regelingen, in combinatie met het bepaalde in de artikelen 11.2 (betreffende de benoeming van de president) en 11.4 (beschrijving van de verantwoordings- en inlichtingenplicht van de president ten opzichte van de raad van toezicht), waarborgen een effectief toezicht. Van het toekennen van verdergaande bevoegdheden is afgezien

om zeker te stellen dat de raad van toezicht niet «op de stoel van het bestuur» kan plaatsnemen.

Verder wordt nog opgemerkt dat de vaststelling van opleidingen die aan de OU worden verzorgd, is onderworpen aan de goedkeuring van de raad van toezicht; dit gebeurt via de weg van goedkeuring van het bestuurs- en beheersreglement.

Artikel 11.7

De informatieplicht van de raad van toezicht aan de minister laat de bestaande informatiestromen ongemoeid. Deze worden gekenmerkt door terughoudendheid bij concrete informatievragen en stroomlijning van informatiekanaalen. Terughoudendheid zal ook de informatievraag van de minister aan de raad van toezicht kenmerken.

Artikel 11.8

Deze bepaling is nieuw, vergeleken met de huidige regeling. Het is wenselijk dat in het algemene document van de instelling een opsomming is opgenomen van het onderwijsaanbod van de OU. Daarnaast is deze bepaling nodig in verband met de nieuwe bepaling over de opleidingscommissies.

Artikelen 11.9 en 11.10

De regeling betreffende de hoogleraren is in overeenstemming gebracht met de desbetreffende bepaling in het wetsvoorstel MUB, evenals de regeling inzake het college voor promoties. Ten aanzien van de taken en verantwoordelijkheden van de hoogleraren is het van belang op te merken dat de OU een instelling is met een eigen karakter, wat mede tot uitdrukking komt in het eigen karakter van het onderzoek.

De OU is een onderwijsinstituut zonder wettelijke onderzoektaak. Het takenpakket van het wetenschappelijk personeel van de OU is vooral gericht op onderwijs en vernieuwing van onderwijs. Om dit verantwoord te doen, is het noodzakelijk dat het wetenschappelijk personeel ook kan beschikken over onderzoekstijd teneinde vakinhoudelijk bij te blijven en een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van het eigen vakgebied. Daartoe geldt binnen de OU als beleidslijn dat het wetenschappelijk personeel beschikt over 20% onderzoekstijd.

De eigen onderzoekstaak van de hoogleraren kan op verschillende manieren ingevuld worden. Binnen de OU zelf, zo mogelijk in samenwerking met (consortium-)partners, kan opleidingsgebonden onderzoek plaatsvinden, dan wel onderzoek van onderwijsinnovatie rond de opleiding. Ook kunnen de hoogleraren participeren in onderzoeksgroepen elders, bij voorkeur tot uitdrukking komend in een aanstelling (eventueel een nul-aanstelling) aan een andere universiteit of in een bijzonder hoogleraarschap.

Gelet op het bijzondere karakter van de OU dient in het beleid dat gevoerd wordt ten aanzien van hoogleraren, uitdrukkelijk aandacht te zijn voor diens onderzoeksactiviteiten. Met inachtneming van de positie van de hoogleraar in het wetenschappelijk onderwijs, behoort het derhalve tot de verantwoordelijkheid van het bestuur van de OU om bij het hoogleraren-beleid erop toe te zien, dat de verantwoordelijke betrokkenheid van de OU-hoogleraar bij het onderzoek op zijn wetenschapsgebied voldoende gewaarborgd is. Voor de goede orde wordt nog vermeld dat de hoogleraren door de president worden benoemd. Het personeelsbeleid vormt een onderdeel van het beheer van de OU, waarmee de president is belast.

Het college van promoties heeft geen taak bij de totstandkoming van de onderwijs- en examenregeling. De totstandkoming ervan wordt voortaan

geregeld in het bestuurs- en beheersreglement. Hierop is in paragraaf 4.3.1 van het algemeen deel uitgebreid ingegaan.

Omtrent het verlenen van het doctoraat honoris causa hoort het college voor promoties de raad van toezicht. Hierdoor is er ook bij de OU in voorzien dat een bestuurscollege betrokken is bij de uitoefening van deze bevoegdheid. Bij de overige universiteiten hoort het college voor promoties het college van bestuur.

Artikel 11.11

Een nieuw element in hoofdstuk 11 is de regeling van de opleidingscommissie. Artikel 11.11 schrijft voor dat de president voor elke opleiding die door de OU wordt verzorgd dan wel voor een groep van opleidingen, een opleidingscommissie instelt. Verwezen wordt naar paragraaf 4.3.2 van het algemeen deel, waar nader op dit onderwerp is ingegaan.

Artikel 11.12

De huidige artikelen 11.24 tot en met 11.29 betreffen schorsing en vernietiging van besluiten en een voorziening ingeval van taakverwaarlozing. In het wetsvoorstel is uitsluitend de bevoegdheid gehandhaafd van de president om besluiten van examencommissies geheel of gedeeltelijk te schorsen of te vernietigen ingeval van strijd met het recht of met het algemeen belang. In de voorgestelde bestuurlijke organisatie ontstaan nieuwe checks en balances. De verhouding tussen de minister en de raad van toezicht is beschreven in artikel 11.7 en wordt voorts gekenmerkt door de bevoegdheid van de minister om de leden van de raad van toezicht te benoemen, te schorsen en te ontslaan. Ook is de relatie tussen de raad van toezicht en de president naar mijn mening afgewogen en effectief vormgegeven. Hierdoor is op het punt van het bestaande repressief toezicht (schorsing, vernietiging en taakverwaarlozingsregeling) deregulering mogelijk en verantwoord.

Artikelen 11.13, 11.14 en 11.15

De regeling van de medezeggenschap voor studenten is vrijwel volledig ontleend aan het huidige artikel 11.23. Op een beperkt aantal punten worden wijzigingen voorgesteld. Het tweede lid van genoemd artikel waarin onder meer is bepaald dat een student ten hoogste vier jaar lid van de studentenraad kan zijn, is geschrapt; hierin kan worden voorzien middels het voorschrift van het voorgestelde artikel 11.14, tweede lid onder b, dat ook in het bestaande artikel 11.23 is opgenomen (tweede volzin onder b van het vierde lid). Voorts wordt de studentenraad de bevoegdheid toegekend de president en de raad van toezicht ongevraagd van advies te dienen over zaken die studenten in het bijzonder aangaan. Ten slotte zijn enkele technische wijzigingen noodzakelijk vanwege het vervallen van de huidige artikelen 11.19 tot en met 11.22 (medezeggenschap personeel), zulks in verband met het feit dat de Wet op de ondernemingsraden op het personeel van de OU van toepassing is; verwijzingen in het bestaande artikel 11.23 naar laatstvermelde artikelen zijn thans uitgeschreven.

Artikel 11.16

Het voorgestelde artikel 11.16 komt in grote lijnen overeen met het huidige artikel 11.23, zevende lid jo. het inmiddels vervallen artikel 11.22, tweede lid. Belangrijk verschil met de bestaande regeling is het feit dat als geschillenbeslechtende instantie niet meer een geschillencommissie fungeert, maar de raad van toezicht. Dit is mogelijk, omdat ingevolge het wetsvoorstel – anders dan thans het geval is – het reglement voor de

studentenraad door de president wordt vastgesteld. Verwezen wordt verder naar paragraaf 4.3.3 van het algemeen deel waar in algemene zin op de geschillenregeling is ingegaan.

Ook het wetsvoorstel Modernisering universitaire bestuursorganisatie kent de figuur van het bemiddelingsvoorstel en de bindende uitspraak; aldaar is deze bevoegdheid toegekend aan de commissie voor de geschillen inzake universitaire medezeggenschapsaangelegenheden.

Artikel I onderdeel G

In verband met het vervallen van de afzonderlijke bepaling inzake de regionale studiecentra dient onderdeel g van artikel 14.1, tweede lid, te worden geschrapt.

Artikel II

Dit artikel voorziet in een regeling voor een tijdige benoeming van de raad van toezicht. De minister wordt een korte periode voor benoeming toegemeten, zodat spoedig na de inwerkingtreding van de wet de benoeming van de president door de raad van toezicht kan worden geëffectueerd.

Gelet op de uitbreiding van bevoegdheden van de studentenraad acht ik het wenselijk dat een nieuwe studentenraad wordt verkozen; daarin voorziet het derde lid. De president is belast met de organisatie van de verkiezing die binnen 1 jaar na de inwerkingtreding van de wet moet worden gehouden. Tot dat tijdstip blijft de dan zittende studentenraad in functie.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
J. M. M. Ritzen